

الصلاحيات المالية للبرلمان في ظل القانون 17-84: العجز البرلماني *Parliament's financial powers under Law 84-17: Parliamentary Failure*

أكل محمد*
جامعة باتنة 1 – الجزائر
akhalameur@gmail.com

تاريخ إرسال المقال: 2021-07-20 تاريخ قبول المقال: 2021-09-13 تاريخ نشر المقال: 2022-01-20

الملخص: تعكس التجربة البرلمانية في الجزائر ضعف الأداء البرلماني عموما والرقابي خصوصا، وضعف الإنتاج التشريعي إجمالا وفي المجال المالي والميزانياتي تحديدا لاعتبارات تتعلق بطبيعة النخبة البرلمانية التي أفرزتها العملية الانتخابية، كما تحول القيود الدستورية والتنظيمية من قدرته على التأثير في صناعة القرار المالي العمومي وتجسيد الحكامة البرلمانية، حيث أقرت الممارسات طيلة أربعة عقود من تطبيق نصوص القانون 17-84 برلمانا تابعا للسلطة التنفيذية مجردا من صلاحيات المبادرة في المجال المالي، وعاجزا عن القيام بدوره الرقابي، الأمر الذي يتطلب إصلاحا عميقا لجهة خلق توازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية يكفل تعزيز صلاحيات الأخيرة في المجال المالي والميزانياتي.

الكلمات المفتاحية: قانون المالية، البرلمان، المجال المالي، الرقابة، الأداء. العجز البرلماني

Abstract: The parliamentary experience in Algeria reflects the weak parliamentary performance in general and oversight in particular, and the weakness of legislative production in general and in the financial and budgetary field, specifically for considerations related to the nature of the parliamentary elite that emerged from the electoral process. Constitutional and organizational restrictions also prevent its ability to influence public financial decision-making and the embodiment of parliamentary governance. The practices during the four decades of implementing the provisions of Law No. 84-17 are a parliament subordinate to the executive authority, deprived of the powers of initiative in the financial field, and incapable of carrying out its control role, which requires a deep reform in terms of creating a balance between the executive and legislative authorities that ensures the strengthening of the latter's powers in the financial and budgetary field.

Key words: Finance law, parliament, financial field, control, performance. Parliamentary Failure

*المؤلف المرسل

المقدمة:

تعود الحاجة لدور فعال للبرلمان لدائرة الاهتمام رغم الهيمنة الواضحة للسلطة التنفيذية في مواجهة البرلمانين، ورغم تأثير مؤسسات العولمة التي تسير في اتجاه إضعاف البرلمانات والمساس بأصالة التشريع إلى حد المساس بالقيم والثوابت المشكلة لهوية المجتمعات، وفي ظل استمرار أفول السلطة المالية للبرلمان، وحالة عدم الفعالية الملازمة له، فإن الرهانات المعلقة عليه تزداد ما يدعو إلى ضرورة تبني مقاربة تشاركية لإصلاحه نحو تجسيد حكمة برلمانية تقوم على إعادة صياغة عقد جديد يؤسس لتوازن في علاقته بالسلطة التنفيذية خاصة في مجال المالية العامة، إذ ترتبط نشأة البرلمانات وتطورها بالاهتمام بالمالية.

عرف تطبيق القانون الإطار 17-84 المتعلق بقوانين المالية والقوانين المعدلة له عدة اختلالات نتيجة عدم وجود توازن حقيقي بين السلطة التنفيذية والتشريعية في مرحلة تنفيذ قانون المالية، فتمتع الأولى بصلاحيات توزيع الاعتمادات المالية لمختلف الدوائر الوزارية دون وجود آليات فعالة للثانية تمكنها من تتبع ذلك، ورغم تعدد وتنوع أجهزة وآليات الرقابة الممارسة إلا أن قصورها أصبح واضحا أمام تفشي مظاهر الفساد، فعيوبها تتعلق بأساليب ممارستها وليس بجوهرها.

ولهذا فإن البحث يهدف إلى: تحليل واقع الاختصاص المالي للبرلمان الجزائري في ظل القانون 17-84 الذي يشير لعدم احترام الرخصة المالية للبرلمان، بداية من تقييد المبادرة التشريعية في المجال المالي وصولا إلى محدودية الأدوات الرقابية، وعدم فعاليتها في ظل قدرة الحكومة على التملص منها وافرغها من محتواها. في هذا السياق يحاول البحث الإجابة عن إشكالية رئيسية:

ما حصيلة ممارسة البرلمان لصلاحياته المالية في ظل القانون 17-84 ومدى مساهمته في تجسيد احترام الرخصة البرلمانية؟

للإجابة عن هذه الإشكالية تم تقسيم البحث إلى:
المطلب الأول: المجال المالي للبرلمان رهين بهيمنة السلطة التنفيذية وتقييد المبادرة التشريعية.

المطلب الثاني: الصلاحيات الرقابية للبرلمان في المجال المالي والميزانياتي بين التقييد والتجريد

-أهمية الدراسة: تُمكن دراسة قوانين المالية من الوصول لتحديد العلاقة بين السلطات الفاعلة في الدولة والمجتمع، وتبرز تفاعلاتها التي تعكس موازين القوى داخلها، ويشكل قانون المالية أداة رئيسية لتنزيل السياسات العمومية والاستراتيجيات القطاعية فهو المرآة العاكسة لحالة الاقتصاد والسياسة والاجتماع في دولة ما، والجزائر جعلت من هذه الوثيقة وسيلتها للتعبير عن السياسة المراد انتهاجها، لذا تتجلى أهمية دراسة قانون المالية 17-84 في كونه يعكس حصيلة تفاعل بين

السلطات الثلاثة في النظام السياسي الجزائري طيلة أربعة عقود، بالنظر لخصوصيات قانون المالية المترجمة بصدق لعلاقة السلطات وتفاعلاتها.

منهج الدراسة: تقتضي طبيعة الموضوع الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي من خلال التطرق للمواد القانونية المتعلقة بالاختصاص المالي للبرلمان في ظل القانون 17-84، ودراسة مدى فعاليتها ونجاحتها في تحسين أداء السلطة التشريعية، واحترام الرخصة البرلمانية في المجال المالي (رخصة الميزانية)¹.

يعتبر الاختصاص المالي من صميم المجالات التي تعود للسلطة التشريعية، لكنها من الناحية العملية في الجزائر وكغيرها من الدول يؤول فيها هذا الاختصاص للسلطة التنفيذية التي بما لها من دراية وإمكانيات أصبحت المشرع الفعلي في المجال المالي والميزانياتي².

تحكم دور البرلمان الجزائري في مجال قوانين المالية النصوص الدستورية والقانونية والتنظيمية، ويستعمل قانون المالية تارة وقانون الميزانية تارة أخرى للدلالة على قانون المالية رغم كون الأول أشمل من الثاني ويحتويها³، يعبر قانون المالية عن رخصة تعطى من البرلمان إلى الحكومة لاستعمال الأموال العمومية، ويسمى بالفعل الشرطي أو الترخيضي إذ لا يمكن للحكومة القيام بتحصيل الإيرادات وصرف النفقات مالم تحصل على هذه الرخصة من البرلمان⁴.

¹ يرتبط تطور سلطة رخصة الميزانية بالمراحل التي عرفها تطور التشريع المالي في الجزائري وخصوصية كل مرحلة مر بها، وفي هذا يعتبر القانون 17-84 معيار للفصل بين مرحلتين أساسيتين في تاريخ المالية العمومية في الجزائر، للتفصيل أكثر راجع في هذا: وهيبة حبوش، خصوصية سلطة الميزانية في ظل قانون المالية الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، جامعة مولود معمري، 2018، ص 10 وما يليها.

² تتعدى حالة احتكار السلطة التنفيذية للمجال المالي إلى باقي المجالات الأخرى وهو جعل الدكتور " سعيد بوالشعير" يقول "إن السلطة التنفيذية في ظل النظام القائم هي الجهة الوحيدة المقررة رسميا والقائدة للمؤسسات المنتخبة الأخرى بما يجعلنا لا نتردد في تكييف نظام الحكم بأنه نظام رئاسوي مغلق يجمع بين عناصر القيصرية واليونانبرتية" راجع في هذا: سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري - دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-الجزء الثالث، طبعة الثانية ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2013، ص 456.

³ رحمة زيوش، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2011، ص 16.

⁴ يحي دنيدي، المالية العمومية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية، 2014، ص 53.

المطلب الأول: المجال المالي للبرلمان رهين بهيمنة السلطة التنفيذية وتقييد المبادرة التشريعية

خول المؤسس الدستور الجزائري البرلمان الاختصاص المالي إضافة لوظيفته التشريعية الأصلية المتمثلة في سن التشريعات وما يرتبط بها من اقتراح لقوانين وإقرارها المساهمة في اقتراح تعديلات عليها قبل إرسالها لرئيس الجمهورية للتصديق عليها وإصدارها⁵، ونظم القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية الميدان المالي والميزاني المعدل والمتمم والمتعلق بقوانين المالية، و تم سنهُ عام 1984 لتكريس تقنين جميع إجراءات الميزانية في القانون الجزائري في قانون واحد بعد 22 سنة من استعادة السيادة الوطنية، والذي يعتبر من القوانين العادية جاء في ميدان التشريع وبصدوره تم تحديد بعض معالم المالية العامة للدولة الجزائرية الحديثة، وقد خضع لعدة تعديلات بهدف مواكبة المستجدات⁶.

تؤول مهمة تحضير مشروع قانون المالية للسنة في جل دول العالم إلى السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة ووزارة المالية تحديدا، ويرجع ذلك لعدة أسباب من بينها⁷:

-تستدعي عملية التحضير وجود بيانات ومعلومات دقيقة عن الوضعية الاقتصادية للدولة تتوفر للسلطة التنفيذية وحدها إمكانية الحصول عليها بواسطة مصالحتها التقنية المتخصصة، الامر غير المتاح لدى السلطة التشريعية.
-يمثل البرلمان هيئة منتخبة يميل إلى تخفيض الضرائب وزيادة الانفاق العمومي بهدف إرضاء الناخبين مما يؤثر سلبا على الوضعية المالية للدولة.

⁵تنص المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020 " إضافة إلى المجالات المخصصة لقوانين العضوية بموجب الدستور يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية: ...القانون المتعلق بقوانين المالية... " ونص عليها التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 141. وتنص المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة 146 على " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما من تاريخ إيداعه.

في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا يصر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر"، ونص عليها التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 7/138.

⁶تم تعديله أول مرة بالقانون 88-05 ثم بموجب القانون 89-24، وبعدها سنة 1993 وسنة 1994 من خلال قوانين المالية للسنة والقانون التكميلي.

⁷ بشير شاوش يلس، المالية العامة، المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، الجزائر، 2008، ص 61-62.

-تتولى الحكومة عملية التنفيذ ما يجعلها أكثر معرفة بالصعوبات التي تعترضه، ومن هذا المنطلق يكون من الطبيعي أن تتولى بنفسها عملية التحضير مما يسمح لها بتجنب العيوب ووضع الحلول المناسبة، لذل يكون من الضروري اسناد عملية التحضير والإعداد لمن يتولى مهمة التنفيذ.

الفرع الأول: مرحلة تحضير قانون المالية واحتكار السلطة التنفيذية للمبادرة التشريعية في المجال المالي

يشكل مشروع قانون المالية محور اهتمام الجميع كل سنة لكونه يعبر عن السياسة المنتهجة وأولوياتها، رغم نص المادة 143 من التعديل الدستوري على أن المبادرة بالقوانين حق لكل من الوزير الأول رئيس الحكومة، حسب الحالة، والنواب وأعضاء مجلس الأمة يوحى بإمكانية التقدم باقتراح من قبل أعضاء البرلمان⁸، والواقع غير ذلك، لكون تجسيد هذا الاقتراح يصطدم بنص المادة 147 التي لا تقبل أي اقتراح قانون يكون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، وتشرط لحصول ذلك البحث عن تدابير لزيادة الإيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي، على الأقل، المبالغ المقترح إنفاقها⁹، الأمر الذي يتطلب خبرة في المجال المالي يفتقدها أغلبية أعضاء البرلمان، ما يكرس هيمنة السلطة التنفيذية التي يتمتع فيها وزير المالية بمكانة عالية تفوق باقي الوزراء في ظل القانون 84-17 إلى غاية صدور المرسوم 95-94 الذي حد من صلاحياته مع بقائه صاحب مشروع قانون المالية¹⁰.

تستأثر السلطة التنفيذية بالاختصاص المالي من منطلق اضطلاعها بمهمة التسيير والتنفيذ فهي تحتكر مجال قانون المالية، فتقوم بمفردها بتحضير مشروع قانون المالية على مستوى دوائرها الوزارية دون وجود مساهمة للبرلمان في ذلك، والذي لا يتعدى دوره المناقشة المحدودة زمنيا تحت طائلة إصداره من قبل رئيس الجمهورية بأمر¹¹.

⁸حسب نص المادة 143 من التعديل الدستوري 2020، ويقابلها نص المادة 136 من التعديل الدستوري 2016.

⁹حسب نص المادة 147 من التعديل الدستوري 2020، ويقابلها نص المادة 139 من التعديل الدستوري 2016.

¹⁰حسب نص المادة 1 من المرسوم 95-54 المؤرخ في 15/02/1995.المحدد لصلاحيات وزير المالية.

¹¹عقلية خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2010، ص 360.

تتحكم الحكومة في إعداد قانون المالية، وكان لوزير المالية مكانة تفوق سلطات الوزراء الآخرين بموجب القانون 84-17 والمرسوم التنفيذي الصادر بتاريخ 17 نوفمبر 1984 في مجال تحضير مشروع قانون المالية إلى غاية 15 فيفري 1995 تاريخ صدور المرسوم 95-14 الذي حد من صلاحيات خوله إياها المرسوم السابق، ومنحها للحكومة بموجب نص المادة 1 من المرسوم 95-14 بحيث يقدم وزير المالية حسابات نشاطاته لرئيس الحكومة¹².

تظهر عملية إعداد قانون المالية للسنة هيمنة السلطة التنفيذية ممثلة في وزير المالية على مستوى تحضيره لاعتبارات تتعلق بالقدرة التقنية والتقديرية، كما أن هذه الهيمنة تستمر في مرحلة المناقشة والاعتماد بالنظر لسيطرتها على لجنتي الشؤون المالية بالمجلسين ودور الأغلبية البرلمانية المشكلة للحكومة، بالإضافة إلى التأثير الواضح لدور رئيس الجمهورية في حال وجود خلاف داخل السلطة التشريعية فيما يتعلق بعدم المصادقة على قانون المالية¹³.

الفرع الثاني: مناقشة مشروع قانون المالية والتصويت عليه بين الدور المحدود لمناقشة للبرلمان للقانون المالية والاقتصار على المصادقة

تبدأ هذه المرحلة بإيداع مشروع قانون المالية لدى أمانة المجلس الشعبي الوطني، وتعتبر الفترة التي يتم فيها مناقشة مشروع قانون المالية مهمة للممارسة السلطة التشريعية اختصاصاتها المالية، ومن المفترض أن تتحول قبة البرلمان فيها إلى ساحة للنقاش بين ممثلي السلطة التنفيذية والبرلمان، والأغلبية والمعارضة، يتم إحالة المشروع إلى لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني التي تعتبر المركز الرئيسي للعلمية التشريعية في جانبها المالي يحكمها نص الدستور في مادته 137¹⁴، والمادة 09 القانون العضوي 16-12¹⁵.

¹² يحيى دنيدي، مرجع سابق، ص 94.

¹³ نص المادة 120 من الدستور الجزائري.

¹⁴ حسب نص المادة 137 من التعديل الدستوري 2020، ويقابلها نص المادة 134 من التعديل الدستوري 2016

¹⁵ القانون العضوي 16-12، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر ع، 50، المؤرخة في 2016/08/25.

تثير مسألة إدخال تعديلات على مشروع قانون المالية من عدمها من قبل البرلمان انقسام آراء المختصين في مجال المالية العمومية في الجزائر إلى رأيين¹⁶ يرى الأول أن البرلمان لا يحق له إجراء تعديلات جزئية على مشروع قانون المالية، فإما أن يقبله كاملا بما فيه، أو أن يرفضه كاملا مستنديا في ذلك لكون المشروع يمثل بناء متكامل يمكن أن تؤدي التعديلات المراد إدخالها عليه للإخلال بهذا التكامل والتوازن، إضافة إلى الخشية من سعي بعض النواب من وراء إدخال التعديلات لتحقيق مصالح حزبية وإرضاء الناخبين على حساب المصلحة العامة.

ويرى الثاني بإمكانية أن البرلمان يملك الحق في إدخال تعديلات على مشروع قانون المالية مستنديا لكون الواقع العملي لم يطرح إشكاليات بخصوص قانون المالية، فالمجلس الشعبي يدخل تعديلات على مشروع الحكومة ومجلس الأمة لم يعترض على النص المصوت عليه في ذلك المجلس، ويقتصر دوره على إبداء توصيات لمشروع قانون المالية للسنة المقبلة.

يشترط دستوريا لإدخال أي تعديل على مشروع قانون المالية من النواب تقديم تدابير لزيادة إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي، على الأقل، المبالغ المقترح إنفاقها، كما أن هنالك شروطا جاءت في القانون العضوي 16-12 تحدد من لهم الحق في اقتراح تعديلات وهم: الحكومة، لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني، وعشرة نواب من المجلس الشعبي الوطني، ومراعاة الشروط الشكلية والموضوعية¹⁷ للتقدم باقتراحات تحتفظ فيها الحكومة بوضع مهيمن على اعتبار عدم قدرة النواب على تجاوز الشرط المالي لقبول التعديل المتمثل في تقديم تدابير من شأنها المحافظة على التوازن المالي لمشروع قانون المالية.

تحول الشروط الشكلية والموضوعية المشار إليها سابقا من إحداث تعديلات على مشروع قانون المالية رغم مبادرة المعارضة ولو رمزيا القيام بذلك، مثال ذلك ما قامت به المعارضة البرلمانية عن مناقشة مشروع قانون المالية والميزانية لسنة 2016،

¹⁶مراد بلقالم، النظام القانوني لتعديل مشاريع قوانين المالية في البرلمان الجزائري، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 21، جانفي 2019، ص124.

¹⁷حددها المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والمادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016، ونظمتها المادة 28 من القانون العضوي 16-12 والمادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والتعليمية العامة رقم 09 المؤرخة في 12 جويلية 2000 المتعلقة بتقديم التعديلات عن اقتراحات ومشاريع القوانين، صادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني الجزائري.

وفشلها في الوصول لذلك¹⁸، بفعل سيطرة الجهاز التنفيذي بفعل آلتها التصويتية داخل المكتب، وفي اللجان والقاعة، أثناء المناقشات وعلى مستوى جلسات التصويت¹⁹.
نشير إلى الحق الممنوح للحكومة ممثلة في وزير المالية في اقتراح تعديلات على مشروع قانون المالية في أي وقت ما لم يتم التصويت على المادة المتعلقة بها²⁰، وتكون تعديلاتها مقدمة في التصويت على تعديلات النواب، ما يؤكد هيمنة الحكومة على البرلمان في عملية التشريع خاصة المجال المالي والميزانياتي²¹.
لمناقشة والتصويت على مشروع قانون المالية يجب توافر بعض القواعد الإجرائية، فنصت المادة 114 من التعديل الدستوري 2020 " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. كل من غرفتي البرلمان لها السيدة في إعداد القانون والتصويت عليه"، والنظام الداخلي للبرلمان يحدد أشكال التصويت دون إشارة إلى أنماط وإجراءات التصويت حسب نص المادة 29 من القانون العضوي 16-12 وتناولت المواد 31،32،33،30 منه تفصيل أشكال التصويت. وتطرقت المادة 58 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لمسألة نصاب التصويت، حيث يتم التصويت في مرحلتين، المناقشة العامة ومناقشة مادة بمادة²²، بعد التصويت عليه يحال النص المتضمن مشروع قانون المالية إلى مجلس الأمة لمناقشته والتصويت عليه،" لم يحدث أن امتنع مجلس الأمة من التصويت على قانون المالية، أو أبدى تحفظا على مادة واحدة منه"²³، كما لم يحصل في تاريخ التجربة التشريعية في الجزائر أن تم رفض اعتماد الميزانية من طرف النواب لأن

¹⁸ إذ أسقط مكتب المجلس الشعبي الوطني 22 تعديلا للنواب، ورفض هؤلاء المادة 71 من المشروع وتحفظوا على مسار دراستها وخاصة متابعة عمل لجنة المالية والميزانية وتقاريرها (التمهيدي والتكميلي).

¹⁹ طارق عشور، فعالية أداء البرلمان العربية: المعوقات وآليات التفعيل دراسة حالات الجزائر، المغرب والكويت، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة باتنة 01، 2018/2017، ص 159.

²⁰ حسب نص المادة 61 /1 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

²¹ حسب نص المادة 35 من القانون العضوي 16-12 أنظر في هذا: مزيان لونس، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011، ص 146.

²² حسب نص المادة 32 من القانون العضوي 16-12

²³ سهام العبداني، قانون المالية بين اختصاص السلطتين التنفيذية والتشريعية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص المالية العامة والتشريع الضريبي، جامعة علي لونيبي، البليدة 02، 2019/2018، ص 204.

ذلك سيؤدي لعرقلة نشاط الحكومة من حيث تسيير وتجهيز المرافق العمومية، إضافة لوجود قيد الأجل الزمني المتمثل في 75 يوم من تاريخ إيداعه تحت طائلة إصداره من قبل رئيس الجمهورية بأمر²⁴.

كما أن المشرع قد حصر عملية استدعاء اللجنة متساوية الأعضاء المعنية بجل الخلاف الذي قد يطرأ بين غرفتي البرلمان في الوزير أو رئيس الحكومة حسب الحالة، مما يعتبر إشراكا للحكومة في العملية التشريعية بالنظر لأهمية في تحريك عملها وتوقف وجودها عليه باعتبارها لجنة مؤقتة²⁵، ورغم أن المشرع حدد مدة استدعائها من وقوع الخلاف بمدة 15 يوما، والتي كانت قبل هذا مفتوحة ومترك تقديرها للسلطة التقديرية للحكومة، لكن في المقابل يبقى لهذه الأخيرة سلطة تقديرية واسعة في ظل عدم تمكين رئيسي الغرفتين من إمكانية استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء.

الفرع الثالث: مرحلة تنفيذ قانون المالية وإفراغ الحكومة لرخصة الميزانية من محتواها

القاعدة العامة أنه بمجرد اعتماد قانون المالية من قبل البرلمان تلتزم الحكومة بتنفيذ محتوى الرخصة المالية ولا تستطيع إجراء أي تعديل عليها، غير أن التطورات الاقتصادية والاجتماعية والمالية، وكذا الظروف الداخلية والخارجية تمنحها إمكانية إجراء تغييرات عليها عبر تقنيات منها قانون المالية التكميلي، تحويل الاعتمادات المالية، الحسابات الخاصة²⁶.

يمثل قانون المالية التكميلي أحد الحلول لتلبية متطلبات تفرضها التحولات، والظروف الداخلية أو الخارجية الطارئة لكنه في المقابل يجسد بوضوح سوء التقدير والتخطيط والتسيير قياسا للمدة القصيرة الفاصلة عادة بين عملية اعتماد قانون المالية للسنة والقانون التكميلي، ما يشكل دليلا واضحا على عدم الدقة في تقييم التقديرات الواردة في مشروع قانون المالية للسنة، ويعكس عجزا وغيابا للتخطيط السليم في العمل الحكومي²⁷.

²⁴ حسب نص المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020، ويقابلها نص المادة 9/138 من التعديل الدستوري 2016، والمادة 1/44 من القانون العضوي 12/16.

²⁵ حسب نص المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020، ويقابلها نص المادة 138 من التعديل الدستوري 2016.

²⁶ عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 367.

²⁷ منال تشانتشان، المجال المالي للبرلمان، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2018-2019، ص220.

من جانب آخر يمنح قانون المالية التكميلي فرصة للسلطة التنفيذية لتجنب المناقشات البرلمانية -المثيرة للرأي العام- تسمح لها بتمرير مواضيع أجنبية عن قانون المالية للسنة، فأنتج المحتوى الواسع لهذا الإطار في القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية للسلطة التنفيذية الحصول على قانون مالي ثاني للسنة بدون أن يضمن رقابة البرلمان له، وهو ما دفع لطرح فكرة الانحراف التشريعي للسلطة التنفيذية ومساسها بالسلطة التشريعية للبرلمان²⁸.

يشير العدد المتزايد لتحويل الاعتمادات المنشورة في الجرائد الرسمية إلى تصرف السلطة التنفيذية في الرخصة المالية دون التزام بمحتواها وصياغتها التي أقرتها السلطة التشريعية، على الرغم من أن المادة 01/179 من التعديل الدستوري لسنة 2016 نصت على أن تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا يبين فيه استعمال الاعتمادات المالية التي سبق وأن تم ترخيصها، وهو ما يفضي إلى إفراغ الرخصة المالية من محتواها، فلا يعلم ما إذا كان قانون المالية يطبق بالشكل الذي تم التصويت عليه به، خاصة في ظل تنامي عمليات تحويل الاعتمادات، وغياب أي عرض حول استعمالها وهو ما يعكس حالة من عدم الجدية في تسيير المال العام، وغياب المساءلة والشفافية³⁰.

تقوم الميزانية العامة للدولة على مبادئ منها مبدأ وحدة الميزانية التي تعني إدراج كل النفقات والإيرادات في ميزانية واحدة، لكن هذا لا يمنع السلطة التنفيذية من إحداث حسابات خاصة، تفتح وتقفل بموجب قانون المالية بحسب نص المادة 48 من القانون 84-17 لغرض توظيف موارد معينة لمواجهة النشاطات الهامة³¹.

والاعتمادات المتعلقة بحسابات التخصيص الخاص حصرية لا يجوز تجاوزها لحدود المبلغ المرخص به من قبل البرلمان لكن المادة 55-02 من القانون 84-17، أجازت في حالة الاستعجال إمكانية فتح الاعتمادات أو كشوفات إضافية عن طريق التنظيم دون تحديد أقصى لهذه الكشوفات وتركت مسألة تقدير ذلك للسلطة التنفيذية.

²⁸ حمزة برطال، القانون التكميلي في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009، ص 110.

²⁹ تناولها التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة 156.

³⁰ عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 371.

³¹ عبد العزيز عزة، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 24، 2017، ص 229.

كما أن عملية تصويت البرلمان على هذه الحسابات تتم بشكل إجمالي طبقا لأحكام المادة 70 من القانون 84-17 المتعلق بقوانين المالية مما يعطي الحكومة حرية التصرف في الأموال المحولة لهذه الحسابات، رغم أن المادة 68 من القانون 84-17 توجب عليها إرفاق مشروع قانون المالية بعدة وثائق من بينها قائمة الحسابات الخاصة للخزينة تبين مبلغ الإيرادات والنفقات والمكشوفات المقررة لهذه الحسابات، لكن الحكومة تمتنع عن تقديم مثل هذه الوثائق.³²

تمثل حسابات التخصيص الخاصة مجالاً لتلبية الحاجات الواقعية والمستجدة للدولة وتعكس اهتمامها وتفاعلها مع حاجات المواطنين وتطوراتها، لكنها في المقابل تجسد حالة عجز قانون المالية للسنة عن تحقيق المراد من وضعه وخروجا لنفقات عامة مهمة من دائرة الرقابة وإمكانية المساءلة.

المطلب الثاني: الصلاحيات الرقابية للبرلمان في المجال المالي والميزانياتي بين التقييد والتجريد

يعتبر الاختصاص المالي من أقدم اختصاصات البرلمان، وشكل عاملاً أساسياً في ظهور النظام النيابي، وتمثل الرقابة على المال العام أهم الأدوار الرئيسية المميزة للمجتمعات الحديثة، حتى أن نشأة البرلمانات جاءت لتحقيق هذه الغاية، والحيولة دون هدره باعتباره شريان الحياة الاقتصادية والاجتماعية، للوصول لهذه الغاية عهد بهذا الدور لهيئات مختصة تقوم بذلك، يقع على عاتقها السهر على احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها، يرتبط هذا الأمر بمدى احترام السلطة التنفيذية المكلفة بتنفيذ الميزانية نصاً ومضموناً للرخصة المالية الصادرة عن السلطة التشريعية وتسهر هذه الأخيرة على رقابتها.

تشكل الرقابة البرلمانية أحد الأنواع الرئيسية في النظام الرقابي للدولة³³، ويمكن تعريفها بأنها "رقابة متخصصة تضطلع بها الهيئات البرلمانية المختصة دستورياً على أعمال السلطة التنفيذية حكومة وإدارة عامة بواسطة الوسائل الرقابية المقررة في الدستور والمنظم بموجب قوانين أساسية عضوية، وفي حدود الشروط والإجراءات

³² عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 374

³³ إشارة "إن نشأة الرقابة البرلمانية على تنفيذ النفقات العمومية وتطورها في النظامين الإنجليزي والفرنسي تبين بجلاء الصراع الذي كان مستحكماً بين الحكام وممثلي الرعية في هذا الموضوع، وكيف وصل هؤلاء الممثلين إلى فرض رقابتهم على تنفيذ هذه النفقات، مما يشكل درساً قيماً لجميع برلمانات الدول في العالم في الوقت الحاضر ومن بينها البرلمان الجزائري حديث التجربة في المجال": أنظر في هذا: محمد الصالح فنيش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2013، ص 265.

الدستورية والقانونية المقررة وسارية المفعول "حيث تهتم بمعرفة مدى مطابقة العمل الحكومي مع السياسات والبرامج التي تم التصويت عليها في البرلمان ومدى حسن تطبيقها"³⁴.

تهدف الرقابة البرلمانية إلى³⁵:

-التأكد من التطبيق الصحيح للتشريعات والتنظيم الساري من طرف المؤسسة العمومية.

-العمل على التسيير السليم للاقتصاد الوطني من خلال التأكد من أن صيانة وتنمية الثروة تم في إطار الشفافية والوضوح والنظام.

- تعزيز الديمقراطية المفضية إلى حماية كرامة المواطن والحد من التباطؤ الإداري "

يعتبر الميدان المالي والميزاني أحد الجوانب الأساسية المترجمة لآليات الرقابة البرلمانية انطلاقا من مناقشة مشروع قانون المالية إلى تنفيذه والرقابة على مدى تطبيقه³⁶.

يمارس البرلمان دوره في رقابة النشاط المالي للسلطة التنفيذية عن طرق آليات وأدوات قانونية حددتها نصوص دستورية وقانونية تتمثل في مناقشة قانون المالية والتصويت عليه قبل تنفيذه من خلال الرقابة القبلية، وكذا التصويت على قانون تسوية الميزانية من خلال الرقابة اللاحقة.

الفرع الأول: الرقابة السابقة رقابة المصادقة

بعد انتهاء الحكومة من إعداد مشروع قانون المالية، وتحضيره تقوم بإيداعه لدى مكتب رئيس المجلس الشعبي الوطني لنبداً عملية الرقابة البرلمانية عند إحالته إلى لجنة الميزانية والمالية التي تقوم بدراسته ومناقشته مع وزير المالية حيث تنهي أعمالها بوضع تقرير تمهيدي تضمنه ملاحظاتها واقتراحاتها³⁷، يمر هذا التقرير على

³⁴عمار عوابدي، مكانة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 13، الجزائر، جوان 2006، ص 151، 152.

³⁵ أحمد حنيش، دور الرقابة على الموازنة العامة في ترشيد الإنفاق العمومي (دراسة حالة الجزائر 2000-2014)، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، تخصص مالية، جامعة الجزائر 3، 2016، ص 211.

³⁶الرقابة البرلمانية على المالية العامة تكون أما قبلية فتتم أثناء مناقشة مشروع قانون المالية واعتماده وتنفيذه، أو تكون رقابة بعدية تستمر إلى ما بعد التنفيذ تتجسد من خلال قانون تسوية الميزانية.

³⁷على اللجنة أن تراعى عند القيام بعملها أحكام المادة 10/138 من دستور 1996 المعدل والمتمم بموجب القانون 01-16 ج ر ع 14، المؤرخ في 07/03/2016، المتمم والمعدل بموجب التعديل

المجلس الشعبي الوطني الذي يتضمن مجريات المناقشة داخل اللجنة وملاحظاتها وتعديلاتها، ويرفق بتقرير يتضمن توصيات عن ميزانيتي التسيير والتجهيز للدولة، ويبلغ التقريران لرئيس المجلس ويوزعان على النواب ثلاث أيام قبل المناقشة³⁸.

وبعدها يتم عرض المشروع للمناقشة في جلسة عامة تتناول كل القضايا والمشاكل المتعلقة بالسياسة المالية، يمكن للنواب فيها والحكومة وأعضاء اللجنة تقديم اقتراحات بتعديلات مكتوبة أمام اللجنة المختصة لمناقشتها مع الوزير المعني، تخول المادة 11/140 من الدستور للبرلمان التصويت على ميزانية الدولة، تعد المصادقة بمثابة الترخيص المالي للحكومة لتنفيذ الميزانية العامة للدولة.

الفرع الثاني: الرقابة أثناء أو الرقابة المرافقة

تمارس هذه الرقابة من قبل البرلمان خلال تنفيذ قانون المالية وتمثل رقابة النشاط المالي تحديا كبيرا للبرلمان، ولا توجد نصوص قانونية محددة تمكن البرلمان من ممارسة دوره الرقابي أثناء مرحلة تنفيذ الميزانية، ولكن يمكن استخلاصها من مختلف الوسائل الدستورية التي تملكها السلطة التشريعية لرقابة السلطة التنفيذية من خلال حق بيان السياسة العامة، السؤال و الاستجواب، الأسئلة الكتابية، لجان التحقيق وفق أحكام الدستور والقانون العضوي 12/16 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة³⁹، وقد يؤدي ذلك إلى قيام المسؤولية السياسية أمام أعضاء البرلمان، كما

الدستوري لسنة 2020 في المادة 146 وأحكام المواد من المادة 88 إلى المادة 98 من القانون العضوي 12-16.

³⁸يلزم القانون وبالتحديد المادة 68 من القانون رقم 84 - 17 المتعلق بقوانين المالية السلطة التنفيذية إرفاق مشروع قانون المالية بوثائق تفسيرية بهدف ضمان الدراسة الدقيقة والمفصلة للمشروع وتسهيل العمل التشريعي والرقابي للبرلمان، وبموجب القوانين الداخلية للمجلس الشعبي الوطني، المواد، 19، 23، 34 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني يقوم رئيس المجلس بإحالة مشروع قانون المالية إلى اللجنة البرلمانية المختصة بهذا المجال المتمثلة في لجنة المالية والميزانية التي تعتبر لجنة دائمة من بين اثني عشرة لجنة مكونة للمجلس الشعبي الوطني أنظر في هذا: رضوان بروسى، (غير منشورة)، الرقابة البرلمانية والحكمة المالية في الجزائر: جدلية تفعيل دور البرلمان في عملية الموازنة، ص12، وأنظر أيضا: عبد العزيز عزة، مرجع سابق، ص 211 وما يليها.

³⁹بيان السياسة العامة: طبقا لأحكام الدستور والقانون العضوي 12-16 فإنه يجب على الحكومة أن تقدم في نهاية كل سنة ابتداء من تاريخ المصادقة على مخطط عملها بيانا عن السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني يتضمن تقييمها عاما لما تم تطبيقه، ويترتب على بيان السياسة العامة إجراء مناقشة، ويمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة في حال عدم رضا البرلمان عن أداء الحكومة حسب نص المادة 51 من القانون العضوي 12-16، أو إيداع ملتمس رقابة يترتب عنه في حالة نجاحه سقوط

يحق للبرلمان رقابة الاعتمادات الإضافية التي تطلبها الحكومة⁴⁰، وله أن يطلب من جهات الرقابة المستقلة كمجلس المحاسبة أو المفتشية العامة للمالية القيام بفحص ودراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية الواقعة في نطاق اختصاصهما⁴¹.

الفرع الثالث: الرقابة اللاحقة أو البعدية (قانون ضبط الميزانية).

يعتبر قانون ضبط الميزانية آلية قانونية للرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية أقرها البرلمان بموجب قانون المالية أو القانون التكميلي، وقد أوجب الدستور⁴² على الحكومة تقديمه لما له من أهمية بالغة في عملية الرقابة لأنه يتيح للبرلمان فرصة لمتابعة كيفيات تنفيذ الرخصة المالية التي منحها للسلطة التنفيذية.

تتجلى أهمية قانون ضبط الميزانية من الناحية السياسية في كونه يمثل تركية سياسية من البرلمان للنشاط المالي للحكومة، وإن رفض البرلمان المصادقة عليه تترتب

الحكومة، وهو إجراء نص عليه التعديل الدستوري لسنة 2020 وفق أحكام المواد 161-162، والتعديل الدستوري لسنة 2016 وفق أحكام المواد 153-154-155، ووضع له القانون العضوي 16-12 جملة من الضوابط في المواد من المادة 58 إلى المادة 62، وتم تحديده كذلك في المادة 57 من القانون العضوي رقم 16-12 إضافة إلى ذلك أشار التعديل الدستوري 2020 المادة 111 منه في فقرته الأخيرة إلى أنه يمكن لرئيس الحكومة أو الوزير حسب الحالة أن تقدم بيانا عن السياسة العامة أمام مجلس الأمة، وذات المسألة تناولتها المادة 98 من التعديل الدستوري 2016، الاستماع والاستجواب: طبقا للمادة 160 من التعديل الدستوري 2020 والمادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ويتحدد هذا الإجراء بأحكام المواد 66-67-68 من القانون العضوي 12/16، الأسئلة الشفوية والكتابية: طبقا للمادة 158 من التعديل الدستوري 2020 والمادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وتتم إجراءاتها طبقا لأحكام المواد من المادة 69 إلى المادة 76 من القانون العضوي رقم 16-12، لجان التحقيق: طبقا للمادة 159 من التعديل الدستوري 2020 والمادة 180 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وتتم إجراءاتها طبقا لأحكام المواد من المادة 77 إلى المادة 87 من القانون العضوي رقم 16-12.

⁴⁰المادة 160 من الدستور الجزائري.

⁴¹نص المواد 19-20-22 من الأمر رقم 10-02 المعدل والمتمم للأمر 95-02 المتعلق بمجلس المحاسبة الصادر بتاريخ 26 أوت 2010، ج ر ر 50 الصادرة بتاريخ 1-09-2010. وكذا المرسوم التنفيذي رقم 08/272 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج ر ع 50، الصادرة بتاريخ 7 سبتمبر 2008، والمرسوم التنفيذي رقم 09-96، المؤرخ في 22 فيفري 2009، المحدد لشروط وكيفيات تدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر ع 14، الصادرة بتاريخ 04 مارس 2009.

⁴²طبقا للمادة 156 من التعديل الدستوري 2020، والمادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والمادة 02 من القانون 84-17.

على الحكومة المسؤولية السياسية، ويتعين عليها أن تلتزم بتحسين تحضير الميزانيات الأولية والإضافية وتتجنب الأخطاء التي وقعت فيه، أما من الناحية القانونية فإن مصادقة البرلمان على قانون ضبط الميزانية يحصن قرارات الحكومة المتخذة في إطار تنفيذ الميزانية أمام أحكام القضاء الإداري وأمام هيئات الرقابة المالية، وفي حال عدم المصادقة عليه تكون قراراتها غير محصنة ومعرضة للإلغاء أمام مجلس الدولة⁴³.

يكتسي موضوع الرقابة على المال العام أهمية بالنظر لتعدد الأجهزة الرقابية ووظيفتها في المحافظة على المال العام الذي يشكل عماد الدولة، وكذلك بتزايد مظاهر الفساد التي تفرض التطبيق الصارم للرقابة وتقييمها لمعالجة الاختلالات التي تظهر نتيجة التطبيق.

الفرع الرابع: تقييم الرقابة البرلمانية

تكشف التجربة البرلمانية في الجزائر عن وجود فجوة كبيرة بين النصوص القانونية والممارسات الميدانية خاصة في الميدان المالي والميزاني تعكس هيمنة السلطة التنفيذية عليه، وعدم قدرة البرلمان على ممارسة صلاحياته على الرغم من الآليات الدستورية والقانونية المكفولة دستوريا تجسيدا لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يعد المبدأ الدستوري المؤسس لمفهوم الرقابة البرلمانية.

وعلى الرغم من إقرار المؤسس الدستوري لآليات رقابة تباشرها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، فإن الممارسات تعكس عدم قدرة النواب على تحريكها بسبب الشروط والإجراءات الواجب التقيد بها، بخصوص ملتصق الرقابة فرغم إقراره لكن بلوغ النصاب 7/1 يعد شرطا تعجزيا يصعب بلوغه خاصة مع نظام الانتخاب النسبي الذي أسهم في تشتيت وتفتيت تركيبة المجلس الشعبي الوطني، إضافة إلى إمكانية قيام رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني في حال نجاح النواب في سحب الثقة من الحكومة⁴⁴. ما يجعل هذه الآلية بيد السلطة التنفيذية في موقع تساوم فيه البرلمان على تأييد سياستها أو حله.

أما بخصوص الاستجواب فإنه لا يؤدي لترتيب أي مسؤولية للحكومة ولافتقاده للأثر الجزائي أصبح مثله مثل السؤال في ظل وجود أغلبية برلمانية مؤيدة للحكومة تحول دون تحقيق هذه الآلية للغاية من وجودها، كما أن لجان التحقيق مقيدة من حيث الانشاء وإذا تجاوزت الشروط الشكلية والموضوعية المتعلقة

⁴³ عبد العزيز عزة، مرجع سابق، ص 218-219.

⁴⁴ قدور ظريف، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة من خلال آلية ملتصق الرقابة، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى-جيجل، العدد الخامس، ديسمبر 2017، ص 100-101.

بإحداثها فإنها تصطدم بعراقيل أخرى، فلم تزود بالوسائل للقيام بمهامها الرقابية ووجدت من سلطة توقيع الجزاء الذي يعد كنتيجة لوظيفة الرقابة⁴⁵. فمن الناحية القانونية الإجرائية تتحكم الحكومة في المجال المالي من خلال حق المبادرة بالقوانين وتحضيرها وتنفيذها بدون تدخل من البرلمان المقتصر دوره على المناقشة التي تتخللها الاسئلة الكتابية والشفوية بصورة غير مركزة وغير فعالة ، واقتراح التعديلات التي يتحكم فيها معطى الأغلبية البرلمانية التي عادة تكون مشكلة للحكومة، ومقيدة للتعديلات بسبب طبيعة العلاقة بين النواب وأحزابهم المتميزة بحالة من التبعية، كما يرتبط ضعف الدور البرلماني في المجال المالي بالاعتبارات السياسية بوجود نظام سياسي مركزي ينظر للتمثيل من منطلق زبائني، إذ أصبح النائب مجرد وكيل للوساطة الزبائنية بين الدولة والمجتمع⁴⁶. هذا بالإضافة إلى ضعف قدرات البرلمانين في إنتاج وتقييم السياسات الاقتصادية والاجتماعية من حيث الإطار المرجعي والفكري للسياسات أو من المنظور التقني والتحليلي بالنظر لعدم التمكن من الأدوات التقنية للمالية العامة وتحليل السياسات المالية التي تتطلب خبرات تكنوقراطية يفتقدها جل نواب البرلمان⁴⁷. كما تعبر طريقة التصويت على النفقات العامة بصفة مجملة عن رقابة فارغة المحتوى تتسم بالشكلية⁴⁸، كما يمكن للسلطة التنفيذية تجاوز هذه الرقابة بشكل

⁴⁵ فطة نبالي، لجان التحقيق البرلمانية بين التقييد والتجريد، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق جامعة الجزائر، المجلد 52 العدد 2015، 01، ص 77.

⁴⁶Hachemaoui Mohammed. La représentation politique en Algérie entre médiation clientélaire et prédation (1997-2002). In : Revue française de science politique, 53^e année, n°1, 2003. p 61. Sur le site suivant : https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_2003_num_53_1_395688.

Consulter le : 12/08/2019.

⁴⁷رضوان بروسي، مرجع سابق، ص 17.

⁴⁸مقارنة بسيطة بين مبلغ ميزانية التسيير في مجموعته الفرعي لسنة 2010 الذي يساوي (2.323.350.013.000دج) ومبلغ التكاليف المشتركة الذي يساوي (542.469.810.000دج 9) حيث يشكل مبلغ التكاليف المشتركة حوالي 1/4 مبلغ ميزانية التسيير في مجموعته الفرعي وهو ما يعني أن البرلمان يصادق بصفة مجملة على النفقات العامة فانه يصادق على التكاليف المشتركة التي تساوي ربع ميزانية التسيير دون أن يعرف أين تم صرف هذه المبالغ من طرف الحكومة أنظر في هذا: محمد الصالح فنيش، مرجع سابق، ص 365.

كامل في حالة عدم المصادقة على مشروع قانون المالية في أجل 75 يوما حيث يصدره رئيس الجمهورية بموجب أمر ووضوح السلطة التشريعية أمام الأمر الواقع. كما يشكل قانون المالية التكميلي تجاوزا آخر للرقابة البرلمانية خاصة عندما يتم إصداره من قبل رئيس الجمهورية ويعرض على البرلمان للمصادقة عليه دون مناقشة⁴⁹.

على الرغم من أهمية قانون ضبط الميزانية والزامية تقديمه من قبل الحكومة إلا أن الواقع أثبت غير ذلك⁵⁰، وهو ما يعكس الدور المحدود للرقابة اللاحقة وعدم وجود إجراء قانوني يترتب على عدم تقديمه من قبله الحكومة، ويزر المركز المتفوق للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في الميدان المالي فتفقد الرقابة البرلمانية أحد أدواتها الرقابية اللاحقة التي تمكنها من حماية المال العام.

الخاتمة:

من خلال بحثنا هذا توصلنا لعدد من الاستنتاجات نوردتها كما يلي:

- دور البرلمان في المجال المالي والميزانياتي تنازعه فيه السلطة التنفيذية فتحتمل المبادرة بمشروع قانون المالية للسنة تحضيرا وإعدادا، ويقتصر دوره على المصادقة المقيدة بشرط دستوري، وقيود شكلية موضوعية حولته لغرفة لتسجيل مشروع قانون المالية للسنة في ظل احتكار السلطة التنفيذية للمجال المالي بما لها من دراية وإمكانات. -ضعف أداء البرلمانين نابع من طبيعة تكوين الهيئة التشريعية، وعدم وجود معارضة حقيقية وازنة ومؤثرة في صناعة القرار المالي.

-تكفل الآليات الدستورية والقانونية للبرلمان ممارسة دوره الرقابي في مختلف مراحل مشروع قانون المالية للسنة من التحضير إلى عرض قانون ضبط الميزانية، إلا أنها تبقى أدوات -رغم تعددها وتنوعها -غير فعالة لعدم وجد آثار لها تمكنها من خلق توازن يجسد مبدأ الفصل بين السلطات القائم على قاعدة السلطة تحد من السلطة. -الاعتماد المفرط على تقنية قوانين المالية التكميلية وكذا حسابات التخصيص الخاص حولها من استثناءات وأدوات لتجاوز الظروف الطارئة إلى قاعدة تحكم كل الظروف طيلة السنة ما أدى لإلغاء شبه كلي لسلطة البرلمان في المجال المالي.

⁴⁹كمثال على ذلك الأمر المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010 متاح على موقع بوابة وزارة المالية

https://www.mf.gov.dz/pdf/texte/lois_finances_complementaire_ar/A2010049.pdf تاريخ الاطلاع 15-04-2019

⁵⁰لم تقدم الحكومات المتعاقبة منذ سنة 1978 سوى أربع قوانين لضبط الميزانية بين 1981 و1987 وعادت بعد ذلك لتقديمه سنوات 2011-2012-2013-2014 حيث قدمت قانون ضبط الميزانية لسنة 2008-2009-2010-2011-2012 على الترتيب.

-النص على الآليات الرقابية في الدستور أو القانون مهم لكن تحقيق الغايات من وجودها يرتبط بفعاليتها وأدائها، وشرعيتها تحكمها النتائج المحققة فعليا.
- يرتبط أداء البرلمان وفعالته بجودة ونوعية وشرعية المورد البشري أي بتكوين وكفاءة ونزاهة البرلمانين أنفسهم، ثم يتعلق بجانب آخر هو مدى توفر الهياكل والأطر المساعدة لهم على أداء المهام المنوطة بهم، خاصة مدى توفر طواقم الخبرة المتخصصة الموضوعة في خدمة العمل البرلماني.

-استنادا لما سبق حوصلته من استنتاجات نقترح الآتي:
-الرهان لتحقيق انتقال نوعي في أداء العمل البرلماني عموما، وفي المجال المالي خصوصا مرتبط بوجود عقد اجتماعي جديد يُؤسس لقطيعة مع منطلق الربيع الذي تقوم عليه الدولة والاقتصاد من جهة، ومنطق التبعية الفكرية بمحاولة استنساخ التجارب دون مراعاة السياق من جهة ثانية.

- ضرورة السعي لتجسيد مفهوم الحكامة البرلمانية بتفعيل دور البرلمان الجزائري في المجال المالي، وهو ما شرعت الجزائر فيه عبر مسار الإصلاح المالي والميزانياتي بداية من سنة 2001 لمواكبة التحولات العالمية في مجال تسيير المالية العمومية⁵¹، وشكل تبني القانون العضوي 18-15 تنويجا لهذا المسار⁵²، وهدف لإحداث تحول عميق في عملية اتخاذ القرار المالي الميزانياتي نحو تبني مقاربة تشاركية يكون للبرلمان فيها دورا فاعلا لغرض تحسين عملية تحضير و تنفيذ قانون المالية، وكذا الرقابة عليها بالسعي لتجسيد التسيير المتمحور حول النتائج وإدخال مبدأ الأداء في كفاءات تنفيذ كل البرامج مع مراعاة الوصول لتجسيد رقابة فعالة لها، تستند لتقييم مستمر يهدف لتحسين فعالية الإنفاق العمومي.

-التأكيد على استقلالية السلطة التشريعية عبر إصلاح النظام الانتخابي بما يكفل وصول الكفاءات القادرة على استخدام الآليات الحديثة والاستفادة من التجارب الرائدة في مجال تسيير المالية العمومية.

-إصلاح النظام الداخلي للبرلمان لتحسين أدائه، وتحديث أجهزتها الإدارية والفنية، وربطها في مقاربة تشاركية مع باقي الفاعلين من: مجتمع مدني، قطاع خاص، ومراكز

⁵¹ مرسوم رئاسي رقم 01-140 المؤرخ في 06/06/2001 المتضمن اتفاق القرض الموقع في 18/04/2001 بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لتمويل مشروع عصرنة المنظومات الخاصة بالميزانية، ج ر ع، 31. الصادرة بتاريخ 06 جوان 2001

⁵² القانون رقم 18/15 المؤرخ في 2/09/2018 المتضمن قوانين المالية، ج ر ع 53 الصادرة بتاريخ 2018/09/02

أبحاث ودراسات يؤطرها مختصون في المجال المالي لتسهيل التعامل مع الإحصائيات والأرقام وتمكين البرلمانين من تجاوز احتكار الحكومة لهذا المجال.

المراجع:

أولا: الكتب:

- دنديني يحيى، المالية العمومية، الطبعة الثانية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- يلس شاوش بشير، المالية العامة، المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2008.
- بو الشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري - دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996- الجزء الثالث، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2013.

ثانيا- الأطروحات والرسائل:

- زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في لجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2011.
- حبوش وهيبية، خصوصية سلطة الميزانية في ظل قانون المالية الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، جامعة مولود معمري، 2018.
- خرياشي عقلية، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2010.
- عشور طارق، فعالية أداء البرلمان العربية: المعوقات وآليات التفعيل دراسة حالات الجزائر، المغرب والكويت، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، جامعة باتنة 01، 2017/2018.
- سهام العبداني، قانون المالية بين اختصاص السلطتين التنفيذية والتشريعية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص المالية العامة والتشريع الضريبي، جامعة علي لونيبي، البلدة 02، 2018/2019.
- فنيش محمد الصالح، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2013.
- حنيش أحمد، دور الرقابة على الموازنة العامة في ترشيد الإنفاق العمومي (دراسة حالة الجزائر 2000-2014)، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، تخصص مالية، جامعة الجزائر 3، 2016.
- تشانتشان منال، المجال المالي للبرلمان، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2018-2019.
- لونس مزيان، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011.
- حمزة برطال، القانون التكميلي في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009.

ثالثا- المقالات:

- بلقالم مراد، النظام القانوني لتعديل مشاريع قوانين المالية في البرلمان الجزائري، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، العدد 21، جانفي 2019.
- عزة عبد العزيز، الرقابة البرلمانية على الميزانية العامة في الجزائر، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 24، 2017.
- عوابدي عمار، مكانة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 13، الجزائر، جوان 2006.

- بروسي رضوان، (غير منشورة)، الرقابة البرلمانية والحكمة المالية في الجزائر: جدلية تفعيل دور البرلمان في عملية الموازنة، ص 1-24 للتواصل مع الأستاذ / بروسي رضوان حساب الایمیل : Polis.2007@yahoo.fr

4- Hachemaoui Mohammed. La représentation politique en Algérie entre médiation clientélaire et prédation (1997-2002). In : Revue française de science politique, 53^e année, n°1, 2003

رابعا-النصوص القانونية:

-دستور الجمهورية الجزائرية، الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 1996 المعدل بتاريخ 10 أبريل 2002 بموجب القانون 02-03، والمعدل بتاريخ 15 نوفمبر 2008 بموجب القانون 08-19، المعدل بتاريخ 06 مارس 2016 بموجب القانون 16-01. ج ر ع 14 لسنة 2016، المعدل بالمرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 2020/12/30، ج ر ع 82، الصادرة بتاريخ 2020/12/30.
- القانون العضوي رقم 15-18 المؤرخ في 2/09/2018 المتضمن قوانين المالية، ج ر ع 53 الصادرة بتاريخ 2018/09/02 المعدل والمتمم.
- القانون العضوي 16-12، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر ع، 50، المؤرخة في 2016/08/25.
-القانون رقم 84-17 المؤرخ في 7 جويلية 1984 يتعلق بقوانين المالية، ج ر ع 28، المؤرخة في 10/07/1984 المعدل والمتمم
-مرسوم رئاسي رقم 01-140 المؤرخ في 06/06/2001 المتضمن اتفاق القرض الموقع في 18/04/2001 بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لتمويل مشروع عصرنة المنظومات الخاصة بالميزانية، ج ر ع، 31. الصادرة بتاريخ 06 جوان 2001.
- الأمر رقم 10-02 المعدل والمتمم للأمر 95-02 المتعلق بمجلس المحاسبة الصادر بتاريخ 26 أوت 2010، ج ر ع 50 الصادرة بتاريخ 1-09-2010.
-المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج ر ع 50، الصادرة بتاريخ 7 سبتمبر 2008.
-والمرسوم التنفيذي رقم 09-96، المؤرخ في 22 فيفري 2009، المحدد لشروط وكيفية تدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر ع 14، الصادرة بتاريخ 04 مارس 2009.
-المرسوم 95-54 المؤرخ في 15/02/1995.المحدد لصلاحيات وزير المالية.